



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO I

Eduardo Santorelli

**L'inammissibilità del *referendum* sull'autonomia differenziata
e il paternalismo costituzionale**

7 aprile 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Eduardo Santorelli
L'inammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata
e il paternalismo costituzionale*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La decisione sui possibili motivi di inammissibilità. – 3. Sulla chiarezza dell'oggetto. – 4. Sulla chiarezza delle finalità e sul referendum plebiscitario. – 5. Osservazioni conclusive.

ABSTRACT: *The paper critically analyses the Constitutional Court judgement that ruled inadmissible the request for a referendum that aimed to produce the abrogation of Law n. 86/2024. The judgement focuses on the unclarity of the question, both in the object and in its aim, which prevents a fully conscious answer by the people. Nevertheless, the Court relies upon motives that do not seem to be completely reasonable nor explained. This ruling may be the legal foundation, in the future, for another denial of an identical request, if the legislation were not to change.*

1. Introduzione

Con una [decisione](#) molto attesa¹, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum² avente ad oggetto l'abrogazione totale della legge sulla c.d. autonomia differenziata (legge 26 giugno 2024, n. 86)³.

*  contributo sottoposto a referaggio.

Eduardo Santorelli è Dottorando di ricerca in *Law and Cognitive Neuroscience* presso l'Università degli Studi Niccolò Cusano.

¹ Ove non diversamente indicato, si fa riferimento a [pronunce della Corte costituzionale](#); quando i riferimenti in nota e nel testo omettono l'indicazione del numero e dell'anno, ci si riferisce alla [sent. n. 10 del 2025](#). Sono stati vari i commenti in anticipazione alla [sentenza](#), in particolare si rinvia a quelli di A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in [federalismi.it](#) del 1° gennaio 2025; S. CECCANTI, *Autonomia differenziata: lo scoglio della Consulta per il referendum*, in *Sole24Ore*, 26 dicembre 2024, che hanno inquadrato la questione in modo piuttosto corrispondente a quanto fatto dalla Consulta in sede di decisione.

Di segno decisamente opposto sono, ad esempio, gli interventi al [Seminario](#) su *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, organizzato a Roma il 14 novembre 2024, ovvero comunque in data anteriore, salvo quelli che sono stati aggiornati, alla sent. della [Corte n. 192 del 2024](#) di cui si dirà in seguito.

² La richiesta recava la domanda «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Cost., come risultante a seguito della sent. della [Corte Costituzionale n. 192 del 2024](#)"?».

In generale, sul referendum v. M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2005; G. M. SALERNO, *Referendum (voce)*, in



[La sentenza](#) ha dato seguito all'ordinanza con cui l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione aveva esaminato le due richieste pervenute relative all'abrogazione della l. n. 86 del 2024: erano state dichiarate conformi a legge le operazioni referendarie sin lì svolte con riferimento al quesito "totale", mentre l'altro – relativo all'abrogazione solo parziale della legge – non aveva superato il controllo⁴. Esse erano state

Enc. dir., XXXIX, Milano, 1988, F. PIZZOLATO, V. SATTA, Art. 75, in *Commentario alla Costituzione*, R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), II, Torino, 2006; sul giudizio di ammissibilità in particolare, v. A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, 1994; P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992; A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1974; sulla storia dei referendum, v. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna, 2022; A. CHIMENTI, *Storia del referendum in Italia. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, 1993; A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003.

³ Sulla c.d. autonomia differenziata, quale declinazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., così come modificato dalla riforma del Titolo V, la letteratura più recente è in rapida espansione. Si citano, ma a mero titolo di rinvio e di esempio, G. M. FLICK, *Le prospettive dell'autonomia differenziata: annotazioni critiche*, in *Riv. Oss. Cost.*, n. 3 del 2024, 5-11; A. RUGGERI, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in ID. (a cura di), *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XXVII, 2023, Torino; meno recenti R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, n. 4 del 2019, 260-283; A. D'ATENA, *A proposito della clausola di asimmetria (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Riv. AIC*, n. 4 del 2020; A. CARIOLA, F. LEOTTA, Art. 116, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), III, Torino, 2006, 2178 ss.

Non va dimenticato però che l'art. 116, terzo comma, nella sua ultima formulazione è stato oggetto di critiche aspre sin dal momento della sua revisione con l. cost. n. 3 del 2001, quale deroga alla rigidità costituzionale (ed esempio quindi della c.d. deroga della Costituzione o *Verfassungsdurchbrechung*), nei profili subito evidenziati da L. ELIA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 18. Su questi aspetti, diffusamente, G. M. SALERNO, *L'autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in [federalismi.it](#) del 26 luglio 2023.

⁴ Ordinanza 12 dicembre 2024, Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione. In questa lunga ordinanza, l'Ufficio si è pronunciato sulle richieste di *referendum* abrogativo pervenute che riguardavano la legge n. 86 del 2024. In particolare, una richiesta promossa sia dai Consigli regionali toscano, emiliano, pugliese, campano e sardo sia da più di cinquecentomila elettori aveva un contenuto abrogativo totale; una seconda, promossa solo dalle assemblee regionali menzionate, aveva invece un contenuto parzialmente abrogativo della legge. Quest'ultimo quesito non ha superato il controllo di legittimità dell'Ufficio per effetto dell'art. 39, legge n. 352 del 1970, per effetto della profondità dell'intervento del Giudice delle leggi con la [sent. n. 192 del 2024](#) in seguito alla richiesta di *referendum*.

Nell'ordinanza era stata anche dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 341, legge n. 178 del 2020, come modificato dall'art. 38-*quater*, d.l. n. 77 del 2021, conv. dalla legge n. 108 del 2021, che disciplina la modalità digitale di raccolta delle sottoscrizioni della richiesta referendaria sulla nuova piattaforma (attivata con d.P.C.m. 18 luglio 2024), per l'asserita contrarietà agli artt. 1, 75 Cost. in quanto consente un uso distorto del *referendum*, in quanto in realtà riferita al numero minimo di cinquecentomila firme necessario per la conformità a legge della richiesta, mentre la legge ordinaria sarebbe tesa a dare piena attuazione al disposto costituzionale. La questione è stata anche riproposta nell'intervento nel



incise *medio tempore* dal profondo mutamento della l. n. 86 del 2024 causato dall'intervento della Corte costituzionale stessa con la [sent. n. 192 del 2024](#), con cui aveva dichiarato l'illegittimità di svariati profili e al contempo aveva effettuato operazioni interpretative delle disposizioni impugnate, chiarendo sia la portata generale dell'impianto normativo, sia la concreta applicabilità delle norme superstiti⁵.

La caducazione prodotta si è rivelata decisiva ai fini del giudizio sull'ammissibilità del *referendum*, poiché il testo della richiesta ha perduto i connotati essenziali che consentono una libera scelta al cittadino⁶. La Consulta ha infatti ritenuto che il quesito fosse pregiudizievole per la libertà del voto e la genuina espressione del suffragio, nonostante la riformulazione effettuata dall'Ufficio centrale con l'ordinanza del 12 dicembre 2024⁷. Per quanto, infatti, esso fosse formalmente lineare⁸, sono emerse una obiettiva oscurità e una sostanziale indecifrabilità quanto all'oggetto e una insuperabile incertezza sulla finalità del *referendum*⁹. Pertanto, al fine di evitare che lo stesso si sostanziasse in plebiscito o voto popolare di fiducia e producesse «una radicale polarizzazione identitaria», la richiesta referendaria è stata ritenuta inammissibile¹⁰.

2. La decisione sui possibili motivi di inammissibilità

La [sent. n. 10 del 2025](#) si inserisce nel quadro delle pronunce della tornata referendaria del 2025, in cui è l'unica a decidere nel senso della inammissibilità¹¹.

Essa coinvolge un tema di particolare rilievo sia giuridico che politico, quale è il regionalismo differenziato, che era stato già oggetto di scrutinio da parte della Corte con la [sent. n. 192 del 2024](#).

giudizio di ammissibilità, sollecitando una autorimessione della Corte, che però ha giudicato in ogni caso irrilevante la questione, dal momento che il *quorum* sufficiente per la richiesta sarebbe stato comunque raggiunto dai cinque Consigli regionali.

⁵ La [sent. n. 192 del 2024](#) è di fondamentale importanza per la comprensione della [sentenza in commento](#), di cui costituisce *de facto* un antecedente logico, anticipando alcuni contenuti che quest'ultima ha poi avuto.

⁶ V. cons. dir. §8.

⁷ Il quesito originario – «Volete voi che sia abrogata la legge 26 giugno 2024, n. 86, “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» – è stato integrato dall'Ufficio in seguito alla sentenza della Consulta che ha inciso sulla legge oggetto di richiesta referendaria, con l'aggiunta dell'espressione «come risultante a seguito della sentenza della [Corte Cost. n. 192 del 2024](#)», avendo ritenuto sussistente un fondo regolativo rimanente che legittimava la prosecuzione delle operazioni referendarie.

⁸ V. cons. dir. §9.

⁹ V. cons. dir. §10-11.

¹⁰ V. cons. dir. §11.

¹¹ V. Corte cost. sentt nn. [11](#), [12](#), [13](#), [14](#), [15](#) del 2025.



La Corte ha effettuato questa scelta vagliando i possibili profili di inammissibilità che la giurisprudenza costituzionale ha cesellato nel corso dei decenni, tra cui rientrano i limiti apposti alla formulazione del quesito, che – non essendo riconducibili alla *littera constitutionis* dell'art. 75, comma secondo – si fanno risalire alla pronuncia cardinale [n. 16 del 1978](#)¹².

La Corte, come si è anticipato, ha infatti deciso per l'inammissibilità, richiamando ragioni ostative che si riferiscono al quesito, non avendo ritenuto che vi fossero diverse e ulteriori preclusioni. Tuttavia, tale scelta lascia spazio a delle perplessità, sulla base di considerazioni che attengono alla coerenza logica con i richiami giurisprudenziali effettuati nel corso della motivazione, nonché al merito del giudizio concretamente esperito sulla formulazione stessa.

Va pur sempre ricordato come, a dire di autorevole dottrina, l'ammissibilità debba costituire la regola e non l'eccezione, in quanto il diniego di *referendum* dovrebbe costituire una *extrema ratio*¹³.

L'ordine di esame delle questioni di possibile inammissibilità scelto dalla Corte ha confinato le valutazioni relative al quesito in ultima posizione¹⁴. Infatti, la Corte ha iniziato la rassegna delle cause ostative dai limiti previsti dall'art. 75, comma secondo, Cost., escludendo che ne sussistesse alcuno¹⁵. In particolare, «non è ravvisabile il limite delle leggi tributarie¹⁶» e «neppure può essere ricompresa nelle leggi di bilancio» la l. n. 86 del 2024¹⁷.

¹² Nella [sent. n. 16 del 1978](#) furono affrontati molteplici temi. In particolare, nell'esame del quesito referendario diretto ad abrogare ben 97 articoli del Codice penale, la Corte stabilì che, davanti ad una simile domanda, gli elettori «non potrebbero esprimere risposte consapevoli ed univoche; sicché del *referendum* si farebbe un uso abnorme, contrastante con i caratteri essenziali di questo istituto». Pertanto, la funzione naturale dell'istituto è legata ad una formulazione in termini «semplici e chiari, con riferimento a problemi affini e ben individuati». In tal modo, la Corte ha individuato una ragione di inammissibilità nei casi in cui il quesito da sottoporre contiene una pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, «discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del *referendum* è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare».

¹³ L. PALADIN, *Intervento*, in AA.VV., *Referendum e legalità. "Tornare alla Costituzione"*, Torino, 1999, 23.

¹⁴ Questa scelta è in discontinuità con alcune sentenze in cui la Corte aveva dato l'impressione di considerare le valutazioni relative al quesito – e quindi alle sue caratteristiche come precisate dalla giurisprudenza costituzionale – quali ragioni pregiudiziali, in un certo senso, allo scrutinio delle ulteriori cause di inammissibilità. V. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 421-422, dove si afferma che negli anni Ottanta il limite di omogeneità aveva assunto «una sorta di primato logico su tutti gli altri». Tale statuto pregiudiziale non è sempre stato confermato: la [sent. n. 11 del 1995](#), *ivi* citata, si esprimeva nel senso di una pregiudizialità opposta.

¹⁵ Ciò, naturalmente, non prendendo in esame le cause di esclusione relative alle leggi di ratifica dei trattati internazionali e alle leggi di amnistia e indulto, che sono *ictu oculi* estranee alla materia in oggetto di scrutinio.

¹⁶ Cit. cons. dir. §6.1. La previsione della compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali non rileva né ai fini della costituzione, né della attuazione di una fattispecie impositrice, ma solo per l'individuazione delle modalità di finanziamento delle funzioni conferite.



I giudici costituzionali hanno poi affermato che «va escluso che la legge n. 86 del 2024 sia costituzionalmente necessaria ai fini dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.»¹⁸. La Corte, nella [sent. n. 192 del 2024](#), non aveva fornito indicazioni precise sulla “necessarietà costituzionale” della legge sull’autonomia differenziata. Incidentalmente, si era pronunciata attribuendo allo Stato la possibilità di adottare norme quadro anche in assenza di una espressa previsione costituzionale di tale competenza¹⁹: da tale affermazione, *a contrario*, si poteva già desumere che la mancanza di un rinvio costituzionale a una normativa-cornice ne impedisse la qualificazione come “costituzionalmente necessaria o obbligatoria”²⁰. Nondimeno, per via di questa perentoria dichiarazione, ogni dubbio sulla necessità o obbligatorietà della legge deve ormai considerarsi fugato.

Effettuata una valutazione positiva sul superamento dei paletti imposti *ratione materiae* dalla Costituzione, la Corte si è occupata di verificare la conformità del quesito alle condizioni enucleate nella propria giurisprudenza²¹, ritenendo, all’esito di tale controllo, che questo fosse privo di chiarezza nell’oggetto e nelle finalità.

La chiarezza è condizione interna necessaria della richiesta, quale esplicitazione diretta del più generale requisito di omogeneità della stessa. Se quest’ultimo è stato introdotto come limite all’ammissibilità del *referendum* nella precedente [sent. n. 16 del 1978](#)²², la chiarezza è divenuta predicato essenziale della domanda referendaria a partire dalla [sent. n. 27 del 1981](#)

¹⁷ Cit. cons. dir. §6.2. Le clausole di invarianza finanziaria e che fanno riferimento agli obiettivi di finanza pubblica (art. 9) non sono legate in modo genetico, strutturale e funzionale alla procedura di bilancio.

¹⁸ Cit. cons. dir. §6.3

¹⁹ «Il fatto che una norma costituzionale non rinvii a una legge non impedisce al legislatore statale di dettare norme attuative, naturalmente nel rispetto dei limiti costituzionali di competenza, posti a tutela sia dell’autonomia regionale sia dell’autonomia delle singole Camere. [...] Legittimamente, dunque, lo Stato ha scelto di approvare una legge generale in materia di autonomia differenziata, allo scopo di guidare gli organi competenti a svolgere il negoziato e di garantire “un più ordinato e coordinato processo di attuazione” dell’art. 116, terzo comma, Cost.», cit. cons. dir. §7.2, [sent. n. 192 del 2024](#) Corte cost.

²⁰ E infatti, la [sent. n. 10 del 2025](#) riconosce che «la stessa [sent. n. 192 del 2024](#) ha, invero, riconosciuto l’opportunità – e non la necessità – della suddetta legge [...]», cit. cons. dir. §6.3.

²¹ Valutazione che, ormai, è divenuta estesa a omogeneità, chiarezza, semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito e rispetto della natura ablativa dell’operazione referendaria, v. [sent. n. 59 del 2022](#).

²² Cfr. M. LUCIANI, Art. 75, cit., 423 ss., che afferma come il cambiamento significativo nella valutazione dell’omogeneità del quesito sia avvenuto con le sentenze della tornata referendaria del 1981 (ed in particolare le sentt. nn. [22](#), [27](#) e [29 del 1981](#)), in cui si verifica un passaggio dal limite di omogeneità a quello di coerenza-completeness e di chiarezza, che viene qui in rilievo ai fini della valutazione del quesito nella [sentenza in commento](#).

Lo stesso Autore (Id., *La nuova giurisprudenza sul referendum. L’esempio della [sentenza n. 22 del 1981](#)*, in *Giur. cost.*, 1/1981, 452), evidenziava come alla matrice razionalmente unitaria richiesta per l’omogeneità si aggiungesse quindi anche la chiarezza-semplicità-coerenza come risultante dalle abrogazioni chieste e non chieste.



della Corte. In [tale pronunciamento](#), il Giudice delle leggi aveva dichiarato inammissibile un referendum sulla caccia avente ad oggetto un quesito piuttosto articolato che consisteva nell'abrogazione di una pluralità di disposizioni della legge n. 968 del 1977²³.

La [sent. n. 27 del 1981](#), infatti, ha rappresentato un punto di svolta: essa ha introdotto il criterio di chiarezza-completezza del quesito, di cui si valuta l'ammissibilità alla luce sia di quanto è oggetto di richiesta, sia di quanto non lo è²⁴. Inoltre, ha dato nuovo significato alla libertà del voto e nel voto referendario, di cui offre una declinazione in termini sostanziali come «possibilità di scelta»: un voto efficiente, con piena consapevolezza delle sue ragioni e delle sue conseguenze²⁵.

Subito si era messa in evidenza la profonda problematicità di tale requisito ulteriore: gli osservatori avevano sottolineato che esso non poggia su parametri certi o individuabili e si presta a divenire uno strumento che consente l'apertura a valutazioni della questione anche nel merito²⁶. Nei primi commenti su tale pronuncia e sui suoi seguiti giurisprudenziali, infatti, più autori paventavano la possibilità che la Corte potesse cadere in un uso eccessivamente discrezionale della chiarezza-completezza²⁷.

²³ È significativo, a conferma delle critiche che [quella sentenza](#) ha ricevuto in dottrina, che come affermato in A. PACE, *Inammissibilità del referendum sulla caccia per incoerenza o per eccessiva elaboratezza del quesito?*, in *Giur. cost.*, 1/1981, 167-170, innanzi al referendum sulla caccia gli studiosi si dividessero nel considerare il quesito ben definito e sugli effetti nella disciplina di risulta, ma non si tenevano in considerazione possibili esiti di inammissibilità per disomogeneità: ciò, infatti, testimonia come il requisito di chiarezza-coerenza sia un *quid novi* rispetto alla giurisprudenza precedente. Si v., ad es., F. MODUGNO, *L'ammissibilità del referendum tra sovranità popolare e autonomia regionale (a proposito della richiesta di referendum abrogativo di gran parte della l. n. 968 del 24 dicembre 1977)*, ora in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, II, Milano, 1982, 880 ss., per il quale il problema si collocava soprattutto a valle dell'attuazione di principi costituzionali in mancanza di una legge quadro che fornisse da cornice alla normativa di dettaglio, in quanto una mera abrogazione della disciplina statale sulla caccia avrebbe paralizzato la competenza regionale impedendone lo sviluppo, così producendosi una revisione costituzionale occulta che sarebbe naturalmente inammissibile.

²⁴ La [sent. n. 27 del 1981](#) è stata oggetto di vari commenti, che si sono concentrati proprio sullo sviluppo del concetto di chiarezza-completezza-omogeneità come requisito di ammissibilità nella formulazione della richiesta di abrogazione. Su tutti, v. M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza sul referendum*, cit., *passim*.

²⁵ M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio democratico*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1998, 76, il quale critica tale interpretazione dell'art. 48 Cost. effettuata dalla Corte, ritenendo che il fondamento dell'omogeneità come comprensibilità sia da ricercarsi nella volontà di non trasformare il referendum in plebiscito: «solo ove c'è scelta c'è referendum, e se vera scelta non c'è, il referendum mantiene il proprio *nomen iuris*, ma si trasforma in altro da sé» (ivi, 77-80). In senso contrario, ad es., B. CARAVITA DI TORITTO, *Il referendum: minaccia o risorsa democratica?*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 156.

²⁶ M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio democratico*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 80.

²⁷ V. A. PACE, *Inammissibilità del referendum sulla caccia*, cit., 176; F. MODUGNO, *Il referendum e la Consulta*, in *Il Tempo*, 17 febbraio 1981, che scriveva come attraverso gli sfuggenti requisiti di univocità-chiarezza-semplicità



La [sent. n. 27 del 1981](#) è, in questa occasione, di particolare importanza, in quanto essa viene più volte richiamata nel testo della pronuncia in commento. Ciò appare certamente logico a prima vista, dal momento che tale decisione è la capostipite di tutta la giurisprudenza successiva che ha elevato la chiarezza a presupposto indispensabile per il superamento positivo del vaglio di ammissibilità della Corte.

Eppure, all'esito di un'analisi comparativa più approfondita delle due sentenze, emerge la profonda differenza strutturale tra i due quesiti esaminati dai giudici costituzionali. Il primo (quello della [sent. n. 27 del 1981](#)) era molto elaborato e prevedeva l'abrogazione di ben venticinque articoli, molti dei quali solo *in parte qua*, con un conflitto di comprensibilità che si produceva secondo la Corte soprattutto a valle dell'esito del *referendum*, a causa dell'omessa richiesta di abrogare anche altre parti della legge. Il secondo (quello in esame) è invece riferito all'intero testo della l. n. 86 del 24 e la mancanza di chiarezza sarebbe da attribuire invece al profondo cambiamento della normativa da abrogare intervenuto *medio tempore*. Per quanto, dunque, il principio di diritto che ivi si affermava è oggetto di richiamo in sede di decisione sul *referendum* sulla l. n. 86 del 2024, in questo caso si osserva una profonda differenza quanto alla questione di merito e alla concreta applicazione del requisito di chiarezza.

3. Sulla chiarezza dell'oggetto

Nella pronuncia in commento, quindi, la Corte ha affermato che «il quesito in esame si dimostra – sotto il profilo sostanziale – privo di chiarezza quanto al suo oggetto», in quanto il precedente intervento della [sent. n. 192 del 2024](#) aveva lasciato in vita solo «un contenuto minimo», che è «di difficile individuazione», impedendo l'identificazione della *ratio* e dell'oggetto che è «sostanzialmente non decifrabile».

La Corte rimarca che la mancanza di chiarezza del quesito comporterebbe una condizione di «disorientamento» degli elettori, che è motivo ostativo alla «espressione di un voto libero e consapevole²⁸».

Pertanto, una simile richiesta non ha potuto che ricevere la sanzione di inammissibilità. Tuttavia, almeno in punto di chiarezza dell'oggetto, è complesso affermare che il quesito non

la Corte avesse «apparecchiato un'enorme scatola vuota nella quale in futuro potrà a piacimento (e ad arbitrio) mettere tutte le richieste referendarie che per qualsiasi ragione essa ritenga di non far passare».

In tale senso anche M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 440, anche se con attenzione rivolta all'intero giudizio di omogeneità che «è tanto discrezionale da essere sostanzialmente politico»; e in cui non vi dovrebbe essere spazio per valutazioni di merito politico (Id., *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo*, cit., 80.

²⁸ V. cons. dir. §10.



disponesse di tale carattere essenziale²⁹. Ciò si può affermare in quanto il suo tenore letterale è di immediata comprensione: esso fa semplicemente riferimento al titolo dell'atto legislativo in quanto modificato dalla Corte. Inoltre, esso è reso limpido dalla portata della richiesta abrogativa, che non si limita ad operare dei "ritagli", ma che intendeva colpire la legge nel suo complesso. La Corte stessa, infatti, riconosce come l'oggetto sia formalmente chiaro; ma, in questo caso, i giudici costituzionali hanno ritenuto che l'oscurità dell'oggetto sarebbe stata causata dall'intervento apportato con la [sent. n. 192 del 2024](#). Nonostante la permanenza di un nucleo normativo minimo che consentiva la prosecuzione delle operazioni secondo l'Ufficio centrale, la dichiarazione di illegittimità avrebbe eliminato gran parte del disposto: di conseguenza, tale contenuto minimo residuo sarebbe divenuto di «difficile individuazione» e la comprensibilità del quesito sarebbe inficiata, con l'effetto di risultare «obiettivamente oscuro» per i votanti³⁰.

In realtà, il quesito referendario aveva mantenuto il suo carattere abrogativo totale, che non è stato alterato dall'intervento caducatorio della Consulta³¹.

È complesso affermare che, da un punto di vista logico, non sia possibile comprendere la portata della richiesta referendaria³². Essa non è mutata nelle sue forme: la ridotta

²⁹ Almeno nel senso inteso da M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza sul referendum*, cit., 454, in nota, ovvero come deve essere considerata chiara la richiesta che non ammette dubbi sull'intenzione di espungere dall'ordinamento un principio nell'interezza.

³⁰ Cit. cons. dir. §10.2-10.3. La nozione qui richiamata di obiettiva oscurità sembra in parte riecheggiare la recente emersione del requisito negativo di irrimediabile oscurità delle norme come vizio di legittimità costituzionale per violazione della ragionevolezza, avvenuta con la [sent. n. 110 del 2023](#) della Corte cost. Ciò non stupirebbe, anche in considerazione del parallelismo che in dottrina è stato autorevolmente formulato, pur tra molte perplessità, tra il giudizio di ammissibilità del *referendum* e il giudizio di ragionevolezza nella legittimità costituzionale, cfr., *ex multis*, M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza sul referendum*, cit., 455, dove si sostiene che il giudizio di omogeneità è stato in principio concepito modellandolo su quello di ragionevolezza. Successivamente, in *Id.*, *Art. 75*, cit., 417 ss., si sostiene però che la struttura logica dell'omogeneità non consente confusioni né sovrapposizioni con la ragionevolezza, in quanto non vi è un ancoraggio di riferimento per affermare che due oggetti siano o meno omogenei. Criticamente anche F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent. n. 16 del 1978*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 59 ss., i quali sostengono anche l'ingannevolezza del parallelismo, essendo in realtà «la libertà di voto ex art. 48 Cost. il bene realmente tutelato da simile criterio di ammissibilità» (ivi, 63). L'irragionevolezza si verificherebbe ove fosse pregiudicata la chiarezza dell'opzione e la libertà di voto. Infatti, è proprio l'identificabilità oggettiva del termine di paragone l'elemento differenziale della ragionevolezza rispetto all'ammissibilità che distingue l'oggetto del giudizio.

³¹ Va ricordato l'avviso di A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum "totale" sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in... parziale*, in [Diritti regionali](#), 3/2024, 883, secondo il quale il *referendum* era stato convertito da totale in parziale, sebbene avesse mantenuto la veste formale di una domanda abrogativa totale.



estensione della richiesta è un effetto diretto della riduzione della normativa da abrogare. Il mutamento, tuttavia, non è stato di tipo qualitativo, ma di carattere meramente quantitativo³³; dunque, non vi è stata una conversione della domanda abrogativa, ma una sua semplice restrizione³⁴.

³² Di questa opinione anche B. PEZZINI, *Intervento* al [Seminario](#) su *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, cit. 16, che scrive si è in «una prospettiva che sottrae il quesito referendario per l'abrogazione totale a qualsiasi dubbio di mancanza di univocità o chiarezza».

³³ In tal senso si è espresso l'Ufficio centrale, che ha evidenziato che «il fatto che la l. 86 del 2024 non sia stata espunta nella sua disciplina complessiva esclude perciò che quel principio abrogativo (totale) di cui si è dato conto ne risulti soddisfatto o superato» (ord. §9.4).

Tale decisione è esaminata in tono molto critico da G. BAROZZI REGGIANI, [Regionalismo differenziato, sentenza n. 192 del 2024 e controlli dell'Ufficio Centrale per il Referendum. Considerazioni sulla c.d. "abrogazione sufficiente" a partire dalle vicende referendarie della "legge Calderoli" e alla luce della sentenza n. 10 del 2025](#), in questa [Rivista](#), 2025/I, 274 ss., in particolare nel constatare che l'Ufficio centrale ha fatto uso di un criterio che l'A. chiama di "residuo di disciplina", ovvero per cui la decisione di conformità ometta qualsiasi considerazione relativa al raffronto tra principi ispiratori della disciplina che è richiesta per verificare la trasferibilità e finisca per ritenere che, stante il carattere organico della legge n. 86 del 2024, non vi sia altra scelta che sostenere una riduzione del quesito.

In senso opposto, invece, v. G. DE MINICO, *Il fil rouge dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della l. n. 86/2024*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2024, 145 ss. e in particolare 151, ove scrive che se la caduta di parti della legge può pregiudicare l'ammissibilità della richiesta in quanto pregiudica la matrice unitaria del quesito, tale effetto non è configurabile «nei confronti di una domanda abrogativa totale, che, avendo ad oggetto l'intera legge, risponde *in re ipsa* a una logica omogenea» e che, in questo caso, la legge abroganda rispondesse complessivamente a «una filosofia unitaria». L'A., quindi, non rileva profili di criticità nella decisione dell'Ufficio, ritenendo che il *referendum* fosse da dichiarare ammissibile.

Similmente, la natura "totale" del quesito ingenera una sorta di presunzione di omogeneità dello stesso, come scritto da A. ALGOSTINO, *Intervento* al [Seminario](#) su *L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, cit., 25; a dispetto di questa presunzione, come si vedrà, la Corte non si è premurata di fornire argomentazioni davvero solide che potessero ribaltare la presunta omogeneità.

³⁴ Si tratta di una particolare evenienza di modifica *medio tempore* della richiesta da parte di una pronuncia di illegittimità costituzionale: in questo caso, è vero che l'art. 39 della legge n. 352 del 1970 prevede la cessazione delle operazioni referendarie in caso di abrogazione, ma la fattispecie è stata estesa anche al caso di dichiarazione di illegittimità; v. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 560-561. Luciani precisa, inoltre, che proprio in caso di pronunce manipolative – cui, indubbiamente, la [sent. n. 192 del 2024](#) appartiene – la demolizione parziale, l'addizione e la sostituzione siano più che idonee a provocare la differenziazione del contenuto precettivo rispetto al momento in cui la richiesta era stata effettuata. In questo caso, però, sembra piuttosto che l'esame non dovesse essere compiuto su singole previsioni, ma sull'intera legge (in quanto l'obiettivo dell'abrogazione era l'intera legge e non sue parti). In questa circostanza, la valutazione dell'Ufficio centrale sul trasferimento è stata positiva, avendo giudicato come le previsioni antecedenti e quelle risultanti dalla [sentenza](#) fossero in continuità tra loro dal punto di vista logico e normativo. Sul riparto di competenze, v. anche *ultra*.

In tono critico sull'equiparazione annullamento-abrogazione, v. A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum "totale"*, cit., 884, secondo cui «la pronuncia dell'UCR muove, infatti, dall'assunto che abrogazione e annullamento siano effetti intercambiabili in quanto sostanzialmente non dissimili, pur nella



Il cittadino, pertanto, avrebbe ben potuto capire che il suo voto avrebbe provocato l'abrogazione di tutto quanto non già espunto dalla Corte, indipendentemente dalla piena comprensione e individuazione delle disposizioni che sono sopravvissute alla [sent. n. 192 del 2024](#): l'abrogazione, infatti, non si riferisce a norme specifiche, ma all'atto nel suo complesso.

Diversa sarebbe stata la valutazione di comprensibilità, laddove il quesito abrogativo fosse stato parziale; ed infatti non è un caso che l'Ufficio centrale, alla luce della profondissima modifica normativa intervenuta *medio tempore*, abbia ritenuto impossibile trasferire il quesito sulle "nuove" norme che residuavano alla pronuncia nel giudizio di legittimità costituzionale.

Alla luce di queste considerazioni, pertanto, sembra potersi argomentare che, in realtà, l'oggetto della domanda apparrebbe individuabile da parte dei cittadini.

4. Sulla chiarezza delle finalità e sul referendum plebiscitario

La Corte ha parimenti statuito che il quesito fosse «privo di chiarezza quanto alla sua finalità», chiosando come «dall'oscurità dell'oggetto del quesito deriva un'insuperabile incertezza sulla stessa finalità obiettiva del *referendum*», col «rischio che esso di risolva [...] nel far esercitare un'opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza di questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato»³⁵.

I giudici costituzionali sembrano ricondurre l'oscurità della finalità del *referendum* all'oscurità dell'oggetto *ipso facto*, senza fornire alcuna spiegazione che dia fondamento a una inferenza così piena di conseguenze. Il difetto di chiarezza, secondo la Consulta, provocherebbe un trasferimento dell'oggetto della consultazione dalla legge alla Costituzione; ciò non sarebbe consentito, sia per la degenerazione plebiscitaria del voto, sia per la sottrazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. al *referendum* quale norma di rango costituzionale.

consapevolezza che le attività che li producono si debbano a mani diverse e possano perciò avere fini parimenti diversi», e che tale estensione analogica sia «assai discutibile».

La [sent. n. 192 del 2024](#) – per quanto contenga sia delle interpretazioni delle disposizioni, sia norme aggiunte o sostituite o che, per effetto di una riduzione, hanno mutato il loro significato originario – non sembra, a parere di chi scrive, aver inciso sulla legge n. 86 del 2024 al punto da mutarne la natura complessiva: il residuo contenuto normativo, infatti, mantiene la propria capacità regolativa, anche se gravemente menomata. Inoltre, la circostanza che la richiesta avesse carattere totalitario appare decisiva: una richiesta totale non è tanto concentrata sulle singole previsioni quanto sul complesso delle disposizioni dell'atto da abrogare.

³⁵ Cons. dir. §11. Queste considerazioni erano state anticipate già da A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum "totale"*, cit., 882 ss., il quale aveva espresso perplessità su come la richiesta volesse «prendere di mira il bersaglio grosso», ovvero l'art. 116, ultimo comma, Cost., più che la legge n. 86 del 2024 in sé.



La preoccupazione per la possibilità di eterogenesi plebiscitaria del *referendum* è un tema che ricorre nella giurisprudenza costituzionale sin dal suo avvio, ma che ha trovato una inedita centralità solamente negli ultimi anni. La [sent. n. 16 del 1978](#), tra i molti chiarimenti offerti in sede interpretativa della normativa che regola il giudizio di ammissibilità, ha anche statuito, in un *obiter dictum*, che il *referendum* non poteva essere trasformato in un «distorto strumento di democrazia rappresentativa» con cui «proporre plebisciti o voti popolari di fiducia³⁶».

Tale monito della Corte, in seguito a una lunga latenza, era stato recuperato nella [sent. n. 10 del 2020](#) dal giudice costituzionale, che lo evocava in modo ancillare ad argomentazioni prodromiche alla dichiarazione dell'inammissibilità di una richiesta per eccessiva manipolatività³⁷. A tale primo richiamo faceva poi seguito una successiva sentenza, [la n. 56 del 2022](#), in cui si precisava che tale criterio avesse la funzione di guidare il giudizio sulla chiarezza, univocità e unitarietà della matrice della richiesta³⁸.

L'attuale tornata referendaria, invece, vede un vero e proprio ritorno del problema del mutamento "epigenetico" del *referendum* in plebiscito, sollevato non solo nella pronuncia in commento, ma anche nelle sentenze nn. [12](#) e [14](#) del 2025. Sembra, quindi, che la Consulta abbia recuperato una preoccupazione per lo scivolamento dell'istituto referendario – per come costruito e vincolato dall'art. 75 Cost. – nel diverso istituto plebiscitario.

Il plebiscito ha a lungo impegnato la dottrina fino al primo Novecento, per poi essere confinato ai margini del diritto costituzionale con l'avvento delle Carte del secondo dopoguerra. Per quanto abbia avuto una rilevanza decisiva soprattutto nell'Ottocento e nell'ambito del diritto internazionale³⁹, il termine, soprattutto nel lessico giuspubblicistico italiano, ha assunto una valenza intrinsecamente deteriore rispetto al *referendum*, indicando una connessione con il cesarismo napoleonico, con il leaderismo in generale e, nelle versioni degeneri, con il totalitarismo stesso⁴⁰. Il plebiscito, infatti, a differenza del *referendum*, che è un istituto di partecipazione popolare inserito nella democrazia rappresentativa, costituisce una pulsione incompatibile con le forme di quest'ultima: l'intervento popolare è strumentale alla gestione del potere, anche in modo autoritario, in quanto esso è arbitrario per *an* e *quomodo*: il plebiscito e il plebiscitarismo, dalle loro origini nella Repubblica romana con

³⁶ Cit. [sent. n. 16 del 1978](#), cons. dir. §5.

³⁷ V. [sent. n. 10 del 2020](#), cons. dir. §5.

³⁸ V. [sent. n. 56 del 2022](#), cons. dir., §5.

³⁹ Senza pretesa di completezza, si rimanda alla dottrina soprattutto della prima metà del Novecento, ed in particolare ai contributi – risalenti – di I. TAMBARO, *Plebiscito* (voce), in *Il digesto italiano*, XVIII.2, Torino, 1906-1912, 918-936; P. CHIOMENTI, *Plebiscito* (voce), in *Nuovo digesto italiano*, IX, Torino, 1939, 1151-1154; C. LIPARTITI, *Plebisciti* (voce), in *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, 1966, 133-141; più recente invece quello di A. CHIAPPETTI, *Plebiscito* (voce), in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 945-956.

⁴⁰ Per un'analisi politologica sul concetto di plebiscito e di plebiscitarismo, N. DE FEDERICIS, *Populismo, plebiscitarismo e crisi della democrazia*, in *Teoria politica*, 7/2017, 155-179.



l'intervento della *plebs* nei comizi, sono ora connotati da un significato di minore o – addirittura – di non-democraticità⁴¹.

Per tali motivi, la dottrina (e così anche la Corte, come si è visto) attribuisce tendenzialmente un carattere dispregiativo al semantema plebiscitario, impegnandosi anche in tentativi – non sempre fruttuosi – di regolamento dei confini rispetto al *referendum*⁴².

In ogni caso, il richiamo alla necessità di preservare la diversa natura del *referendum* rispetto al plebiscito appare non solo giustificato, ma anche coerente con la genesi e la *ratio* della norma dell'art. 75 Cost. La nascita del *referendum* legislativo in Italia è frutto di una progressiva riduzione di una proposta iniziale che comprendeva anche consultazioni di diverso tipo.

Costantino Mortati, che aveva effettuato la proposta in Sottocommissione, aveva previsto inizialmente anche dei *referendum* che si risolvevano in un appello al popolo da parte di più organi costituzionali, ciascuno con diversa finalità. Vi erano infatti sia dei *referendum* che potevano essere promossi dal Governo (uno sospensivo dell'efficacia di una legge approvata, uno per deferire al popolo un progetto di legge respinta invece dalle Camere), nonché quelli promossi dal Presidente della Repubblica al fine di risolvere i conflitti costituzionali – sulla scia dell'esperienza weimariana⁴³. Gli echi degli esiti infelici di quella stagione avrebbero condotto all'espunzione dei *referendum* di iniziativa presidenziale, che furono però mantenuti nella formulazione del Progetto definitivo da sottoporre alla Plenaria.

Dei tre tipi di *referendum* che furono portati al voto innanzi all'Assemblea – quello risolutivo di conflitti, quello sospensivo e quello abrogativo, senza considerare quelli costituzionale e regionale – fu approvato solamente il *referendum* che ora è disciplinato dall'art. 75 Cost. Non fu mai invece preso in considerazione il *referendum* consultivo, giacché il popolo, nell'esprimersi, non potrebbe farlo che in modo vincolante⁴⁴.

Le ragioni che condussero all'eliminazione delle altre forme, con un assottigliamento progressivo della proposta iniziale che fu condotto anche da Mortati stesso attraverso propri emendamenti restrittivi, si collegavano alla volontà di mantenere intatta la centralità delle assemblee parlamentari, sia *sub specie* della celerità e dell'efficienza del loro operato, che

⁴¹ A. CHIAPPETTI, *Plebiscito* (voce), cit., 953-954, il quale scrive come il plebiscito sia «una consultazione popolare, avente svariato oggetto, non prevista in via generale e preventiva dalle norme costituzionali, in senso sostanziale, dell'ordinamento, ma attivata *una tantum* dagli organi di governo, di propria iniziativa o arbitrio affinché il popolo si pronunci a proposito di una determinata, specifica questione».

⁴² Il *referendum* ha infatti ad oggetto atti legislativi o loro frazioni, e non invece fatti, se si vuole adottare la differenziazione – problematicamente accettata, ma non pienamente da M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 133 ss. – con il plebiscito. Sulla genesi dell'istituto del *referendum* abrogativo in Italia, si rinvia a G. M. SALERNO, *Referendum* (voce), cit., 200 ss., F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, cit., 1460 ss.

⁴³ Si v. al proposito C. SCHMITT, *Democrazia e liberalismo*, Milano, 2001, ed in particolare, *ivi*, *Referendum e proposta di legge d'iniziativa particolare* (trad. it. *Volkentscheid und Volksbegehren*), 28 ss.

⁴⁴ F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, cit., 1462-1463.



erano minacciate da possibili usi ostruzionistici di tali strumenti, sia *sub specie* dell'autonomia che costituzionalmente si voleva loro garantire anche rispetto agli altri poteri dello Stato. La scelta dei Costituenti, però, non fu gravata da pregiudiziali negative nei confronti delle consultazioni popolari, dal momento che essi erano consci che lo stesso ordinamento repubblicano si sarebbe per sempre poggiato sulla imm modificabile decisione del 2 giugno 1946, che era stata presa proprio con un *referendum*⁴⁵.

Il *referendum* abrogativo, per come è stato configurato per modalità di richiesta e di approvazione, è quindi un diritto di una minoranza attinente alla sfera di libertà politica, proveniente dal basso⁴⁶, che rifugge ogni torsione plebiscitaria⁴⁷, al punto che esso è stato definito persino come un diritto di una minoranza a resistere⁴⁸.

Anche per tali ragioni, la Corte ha progressivamente richiesto che i quesiti referendari avessero una finalità intrinseca propria, essendo necessaria la «inconfondibilità teleologica dell'atto abrogativo». Il fine dell'abrogazione deve essere obiettivamente apprezzabile, per impedire al *referendum* di subire una mutazione in plebiscito; ma il *telos* referendario, in quanto è provvisto di una sua identità logica, «non può coincidere con l'oggetto dell'abrogazione⁴⁹». Dunque, tra oggetto "primario" e oggetto "finalistico" non vi può essere coincidenza: vi sarebbe sempre un qualcosa che l'abrogazione colpisce e un qualcosa cui l'abrogazione è diretta finalisticamente.

Ciò premesso, l'operazione della Corte che sposta il fuoco dell'abrogazione dalla l. n. 86 del 2024 al principio di differenziazione dell'autonomia regionale di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., lascia intendere che il fine intrinseco dell'abrogazione totale della legge n. 86 del 2024 sia in ogni caso rivolto verso la norma costituzionale. Secondo i giudici costituzionali, colpire la prima equivale ad esprimere – di fatto – un giudizio popolare non sulle specificità regolative della legge, ma sulla stessa base normativa della Costituzione che legittima il Parlamento ad adottare delle condizioni di decentramento amministrativo ulteriori nei confronti delle Regioni richiedenti.

Nel caso in oggetto, l'azione della Corte non è infatti diretta ad impedire che si celebrasse un *referendum* abrogativo su norme di rango costituzionale – la cui esclusione dall'ambito di applicabilità della richiesta referendaria è pacifica in giurisprudenza e in dottrina. In questa circostanza, invece, il Giudice delle leggi effettua una operazione logica differente, che

⁴⁵ G. M. SALERNO, *Referendum* (voce), cit., 208.

⁴⁶ G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, in AA.Vv., *Il giudizio di ammissibilità*, 229-230.

⁴⁷ P. RIDOLA, *Brevi note sul referendum e parlamentarismo alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in AA.Vv., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 222.

⁴⁸ G. VOLPE, *Referendum abrogativo e diritto di resistenza*, in AA.Vv., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 285.

⁴⁹ *Ibidem*, cit. 431-433.



impedisce un pronunciamento popolare *lato sensu* diretto alla censura della previsione dell'art. 116, terzo comma, Cost., come la Consulta stessa si preoccupa di affermare⁵⁰.

Sono varie le considerazioni che è opportuno svolgere. Innanzitutto, quanto scritto in motivazione solleva consistenti dubbi sulla possibilità che un nuovo *referendum* sull'intera l. n. 86 del 2024 (come risultante dalla [sent. n. 192 del 2024](#)), in assenza di successivi interventi normativi, sia dichiarato ammissibile. Se infatti il testo attuale non è comprensibile e ciò inficia la chiarezza della finalità, tale circostanza si riproporrebbe in termini identici, non essendo il quesito oscuro per la sua formulazione, ma a causa della frammentazione delle norme oggetto di abrogazione.

In secondo luogo, per quanto il *referendum* sia sempre teleologicamente diretto almeno all'abrogazione dell'atto oggetto di richiesta, vi è normalmente una discrasia – come già esposto – tra fine e oggetto dell'abrogazione⁵¹. Tuttavia, non sembra corretto dirsi che il *referendum* sia diretto a colpire l'art. 116, terzo comma, Cost., in quanto invece esso sembra riferirsi ai termini della sua attuazione.

La l. n. 86 del 2024 – una legge-quadro, non direttamente attuativa del regionalismo differenziato – non appartiene al novero delle leggi costituzionalmente necessarie o obbligate⁵². Se l'adozione di questa legge corrisponde semplicemente a valutazioni di «opportunità», è complesso giustificare che vi sia la lesione di principi costituzionali in caso di sua abrogazione, circostanza che in dottrina taluno ha ritenuto potesse legittimare un diniego di ammissibilità⁵³. Tuttavia, il giudizio di ammissibilità non può risolversi in un giudizio di legittimità costituzionale: è quindi in linea di principio precluso alla Corte di valutare la costituzionalità della abrogazione⁵⁴.

⁵⁰ Cit. cons. dir. §11, «[...] un'opzione popolare non già su una legge ordinaria modificata da una sentenza di questa Corte, ma a favore o contro il regionalismo differenziato».

⁵¹ M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 431-433.

⁵² Pur con la precisazione che, in questo caso, non si tratta di una legge quadro o cornice, come intesa per la normazione concorrente, in quanto l'esistenza della legge n. 86 del 2024 è finalizzata a fornire un quadro generale per l'attuazione dell'autonomia differenziata in caso di richieste delle Regioni ordinarie, ma non è ritenuta necessaria né vincolante e, dunque, l'esercizio di una simile competenza non sarebbe paralizzato dall'assenza di una disciplina normativa, come testimoniano peraltro le iniziative lombarde, emiliane e venete che la Corte ha riconosciuto come valide agli stessi fini nella [sent. n. 192 del 2024](#).

A tale conclusione, oltre che dalle affermazioni già richiamate nella [sent. n. 192 del 2024](#) e [10 del 2025](#), erano giunti già vari Autori. *Exempli gratia* si rimanda a B. PEZZINI, *Intervento*, cit., 11; A. APOSTOLI, *Intervento al Seminario su L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, cit., 28.

⁵³ G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela*, cit., 239, ove in questo caso, tali circostanze non sembrano oltretutto sussistere.

⁵⁴ Già dalla [sent. n. 24 del 1981](#), in cui si scriveva che «[...] la prospettata illegittimità costituzionale di tale divieto assoluto non può esser presa in considerazione e vagliata al fine di pervenire ad una pronuncia d'inammissibilità del quesito referendario».

Restano, tuttavia, le evidenze di un progressivo scivolamento del giudizio verso lo scrutinio di costituzionalità, con una tendenza ad anticipare le valutazioni di legittimità in una sede che – in linea teorica –



Allo stato delle cose, si può affermare che non vi è alcun obbligo costituzionale di attuazione dell'autonomia differenziata, né vi è un obbligo di disciplinare una cornice per la differenziazione – essendo la l. n. 86 del 2024 non costituzionalmente necessaria, ma costituzionalmente “opportuna”⁵⁵. Di conseguenza, non sembra potersi sostenere che, per quanto entri in gioco l'art. 116, terzo comma, Cost., in questo caso ne discenda una sua lesione⁵⁶.

Dunque, per quanto la Corte sostenga l'esistenza di un mutamento teleologico del *referendum*, non sembrano esservi *vulnera* di alcun principio costituzionale: non vi sarebbero profili di illegittimità nella finalità del *referendum* di sollecitare una pronuncia sulla l. n. 86 del 2024⁵⁷.

A ulteriore suffragio di quanto sin qui detto, l'eventuale abrogazione di una legge con il fine – secondario ma prevalente – di sanzionare degli indirizzi politico-normativi non è stata ritenuta altre volte incompatibile con il dettato costituzionale⁵⁸.

Resta pertanto poco comprensibile la ragione per cui la finalità risulterebbe oscura: la motivazione su questo aspetto è molto breve, a dispetto del grande salto logico che viene

non sarebbe loro propria. V., ad es., A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit. *passim*; ma anche la più recente [sent. n. 51 del 2022](#), in cui di fatto viene espletato un giudizio di merito sulla normativa di risulta, come rilevato da F. MEDICO, *La Corte costituzionale disattiva il «plusvalore democratico» del referendum*, in *Quad. cost.*, 3/2022, 539-540 e anche sulla [sent. n. 50 del 2022](#) da A. PUGIOTTO, *Eutanasia referendaria. Dall'ammissibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito nella sent. n. 50/2022*, in *Rivista AIC*, 2/2022, 83 ss.

⁵⁵ Così da ultimo anche F. PALLANTE, *Intervento al Seminario su L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, cit., 30, il quale richiama l'esistenza di pregresse trattative a dimostrazione della non necessità e rimarca che l'autonomia differenziata sia solo una facoltà attivabile e non obbligata.

⁵⁶ L'esistenza di una legge-cornice, al di là delle considerazioni che possono essere svolte sul valore giuridico dell'autovincolo legislativo (e che sono state anche in parte effettuate nella [sent. n. 192 del 2024](#)), indubbiamente ha un peso politico non indifferente, al quale, tuttavia, la valutazione del Collegio di Palazzo della Consulta non dovrebbe estendersi.

⁵⁷ Non sembra che qui ricorra quanto detto in M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum*, cit., 84, in quanto qui vi è un autentico fine abrogativo: un fine abrogativo, peraltro, totalitario e quindi inconfondibile.

⁵⁸ Il *referendum*, ad ogni modo, si presta intrinsecamente a una duplice finalità: una relativa alla mera abrogazione e una surrettiziamente di indirizzo nei confronti della *ratio* sottoposta al corpo referendario. Tali aspetti sono colti lucidamente da P. CIARLO, *Intento referendario, ammissibilità e comunicazione politica*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 107 ss., che evidenzia la palese discrasia che si era verificata nel *referendum* sul nucleare del 1987, in cui vi era un radicale distacco tra quesito formale e intento subiettivo dei promotori e gli esiti della consultazione: la richiesta infatti riguardava meri aspetti procedurali per l'individuazione dei siti nucleari, mentre i promotori «avevano il dichiarato intento di provocare un voto popolare che si esprimesse a favore o contro il nucleare in quanto tale». Le stesse formulazioni, spesso, contengono delle espressioni che le piegano ad una finalità distorsiva. Ciò, naturalmente, rende più problematico il controllo del *referendum*, che è pur sempre un istituto connotato da polimorfismo e polifunzionalità.



effettuato con tali inferenze. Ciò è in controtendenza, se si vuole, rispetto a quanto fatto dalla Consulta nella scorsa tornata referendaria, quando, con una lunga interlocuzione con la stampa, aveva spiegato nel dettaglio le ragioni che l'avevano portata a decidere sui quesiti che aveva esaminato.

La scelta della Corte, in conclusione, sembra diretta *sic et simpliciter* alla protezione assoluta dell'elettore da possibili fraintendimenti, anche se non sono del tutto chiare le ragioni dalle quali discenderebbero tali effetti distorsivi. Le considerazioni sulla mancanza di chiarezza obiettiva dell'oggetto e della finalità sembrano quindi strumentali all'affermazione della volontà di evitare che possa prodursi una qualsivoglia eterogenesi teleologica della consultazione.

5. Osservazioni conclusive

La [sent. n. 10 del 2025](#), pertanto, rafforza ulteriormente le garanzie a protezione della libertà e della genuinità della manifestazione di volontà popolare referendaria nell'espressione del suffragio.

Tuttavia, all'esito di una lettura più approfondita delle ragioni della decisione, sembra che la Corte abbia sorvolato su alcuni punti che meritavano maggiore considerazione⁵⁹; ciò emerge anche dalla rapidità con cui la Consulta conclude per l'inammissibilità, dando per scontata la non-chiarezza delle finalità del *referendum*, salvo poi identificarle nella volontà di colpire il principio costituzionale stesso che sottende al regionalismo differenziato⁶⁰. Lo stesso avviene per l'indecifrabilità dell'oggetto, contraddicendo in parte anche la decisione dell'Ufficio centrale⁶¹. Infatti, se l'Ufficio aveva stabilito che il *referendum* poteva tenersi per il permanere di un «fondo regolativo», la Corte costituzionale attribuisce la ragione ostativa alla celebrazione della consultazione referendaria proprio alla presenza di quel «contenuto minimo» incomprensibile⁶².

⁵⁹ Un simile atteggiamento era già stato contestato alla Corte nella scorsa tornata referendaria del 2022, quando non erano state tenute in considerazione soluzioni alternative all'inammissibilità di alcune richieste. V. su questo F. MEDICO, *La Corte costituzionale disattiva il «plusvalore democratico» del referendum*, cit., 534-535.

⁶⁰ Spesso si è detto che non v'è fonte che ha subito nella giurisprudenza costituzionale un inquadramento più profondo del *referendum*: questo caso non sembra fare eccezione. V. ad es. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 276, cit., «il *referendum* rappresenta un caso unico nel suo genere. Nessun altro tipo di atti normativi, incluse le leggi regionali, è stato a tal punto plasmato dalla Corte, mediante decisioni che non di rado hanno assunto caratteristiche altamente creative».

⁶¹ Sulle competenze dell'Ufficio centrale, v. su tutti il lavoro di R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, 2000.

⁶² Tale argomento era stato riconosciuto come di primaria importanza, infatti, ai fini della prefigurata ammissibilità del *referendum* da M. VOLPI, *Intervento al Seminario su L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, cit., 33.



La Corte, va detto, si è trovata a dover giudicare dell'ammissibilità di un *referendum* su di una legge che aveva da poco inciso in profondità⁶³; ciò non è dissimile da quanto era già avvenuto in occasione del *referendum* sul legittimo impedimento (legge n. 51 del 2010), il cui *referendum* era stato però dichiarato ammissibile ([sent. n. 29 del 2011](#)) dopo una declaratoria di incostituzionalità di alcune norme ([sent. n. 23 del 2011](#)). Tuttavia, l'ampiezza dei due interventi nel giudizio di legittimità costituzionale è stata molto diversa e ciò giustifica il diverso atteggiamento che in questa sede ha tenuto il giudice delle leggi.

L'esame delle ragioni poste a fondamento della pronuncia, tuttavia, lascia dei dubbi sull'effettiva possibilità di riproporre un *referendum* abrogativo sulla stessa legge⁶⁴. La Corte, infatti, ha giudicato poco comprensibile il fondo regolativo rimasto, senza poter prestare particolare attenzione al mutamento prodotto da essa stessa, in quanto anch'esso scarsamente preso in considerazione dall'Ufficio centrale: non è tanto quindi il cambiamento *medio tempore* a disorientare l'elettore, ma la presenza di una normativa disorganica da abrogare e l'assenza di una *ratio* comprensibile. Ciò sembra deporre contro l'eventualità che, a nuova richiesta, stavolta sul solo testo ancora vigente della legge n. 86 del 2024 e in assenza di nuove integrazioni, la Consulta possa pronunciarsi in modo favorevole. Il quesito rimarrebbe affetto dagli stessi vizi di chiarezza obiettiva e teleologica. Al contempo, ciò sembra anche produrre un nuovo approfondimento del requisito di omogeneità-chiarezza che si riferisce ora anche alla duplice comprensibilità dell'oggetto "superficiale" (l'atto abrogando) e dell'oggetto "profondo" (la "vera" finalità referendaria).

La decisione della Corte, complessivamente, preserva alcuni equilibri democratico-rappresentativi della nostra Repubblica, affidando al *referendum* un ruolo ben preciso e

In qualche modo, sembra che la Corte faccia proprio quello che essa stessa aveva precluso nella [sent. n. 35 del 1985](#), cons. dir. §2, quando aveva stabilito che «entro la sfera spettante all'Ufficio non si può pretendere che la Corte operi - in sostanza - come un giudice di secondo grado, appellandosi ad essa contro le pronunce già adottate dall'Ufficio stesso». Dal tenore delle argomentazioni e dal complesso della pronuncia, infatti, appare piuttosto una volontà del giudice delle leggi di "rivedere" il giudizio effettuato sulla trasferibilità del quesito dalla normativa precedente alla [sent. n. 192 del 2024](#) a quella ad essa successiva. Ciò, oltre a non essere concesso – stante proprio l'impossibilità che il controllo di ammissibilità si traduca in un gravame sul controllo di legittimità – invade anche parzialmente la competenza dell'Ufficio centrale, il quale è l'unico a poter decidere della legittimità del trasferimento del quesito e sulla cessazione delle operazioni *ex art.* 39, l. n. 352 del 1970. Sull'argomento, v. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 301-302.

Tutto quanto considerato, la scelta della Corte sembra improntata proprio a una "correzione" della decisione dell'Ufficio centrale, considerato che è proprio sulla natura e sul contenuto del nucleo residuo della legge quadro che si è incardinata l'inammissibilità del *referendum*.

⁶³ E sulle criticità, v. A. RUGGERI, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum "totale"*, cit., 886-887.

⁶⁴ Dubbi sulla possibilità di *referendum* abrogativi totali erano posti già da A. PUGIOTTO, *È ancora ammissibile un referendum abrogativo totale?*, in *Quad. cost.*, 3/2005, 545 ss. In quel caso il problema sorgeva dalla natura costituzionalmente necessaria della legge da abrogare (la legge n. 40 del 2004), mentre in questo caso l'inammissibilità è legata alla natura del quesito. Sembrano quindi accrescersi le ragioni potenzialmente ostative alla celebrazione di *referendum* che intendono abrogare un'intera legge.



sempre più ristretto e prevenendone la torsione plebiscitaria. Ciò acquista ancora maggior valore alla luce dei pericoli di banalizzazione dello strumento referendario attraverso la piattaforma digitale per la raccolta di sottoscrizione, che rischia di compromettere la serietà della partecipazione alle consultazioni (rammentando sempre come risalgono a ben quattordici anni fa gli ultimi *referendum* che hanno raggiunto il *quorum* di partecipazione)⁶⁵.

Eppure, emerge una certa sfiducia nei confronti del corpo referendario⁶⁶: gli elettori sono protetti, verrebbe da dire, da loro stessi, secondo quella «pedagogia democratica» già efficacemente prefigurata in dottrina⁶⁷. Mentre infatti la Corte comprende il quesito, si preoccupa che gli elettori cadano in equivoco; tuttavia, acclarata la matrice unitaria e l'univocità dello stesso, non sembra che vi sia una “necessità costituzionale” di preservare il popolo dalle conseguenze delle sue scelte. Se il giudice costituzionale è stato in grado di comprenderne l'oggetto e il fine, altrettanto sarà in grado di fare il popolo.

La Corte, però, sceglie di comportarsi come «buon padre, che talvolta permette, talaltra proibisce certe attività ai figli⁶⁸». Un “paternalismo costituzionale” che impedisce la piena maturazione dell'elettore, della cui capacità di discernimento politico e giuridico si dubita sempre di più.

⁶⁵ V. al proposito le considerazioni di P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in [Nomos](#), 3/2021.

⁶⁶ Rammentando che, invece, dovrebbe sempre esservi, ove possibile, il *favor* per il *referendum*, da cui dovrebbero discendere dei limiti interpretati in modo restrittivo e non “restrittivi”, così M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 283; ovvero anche di una massima espansione del principio di libertà elettorale, come scritto da G. SILVESTRI, *Intervento al Seminario su L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, cit., 17.

⁶⁷ G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela*, cit., 237.

⁶⁸ Cfr. G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela*, cit., 238-240.